

環境問題と住民意識(二)

—「琵琶湖条例」の評価と課題—

西 谷 弘

はじめに

昭和五五年、「地方の時代」を反映するかのように全国に先がけ、家庭で使われている有リン合成洗剤の販売・使用を禁止する条例が滋賀県で施行された。これが、いわゆる「琵琶湖条例（滋賀県・琵琶湖の富栄養化の防止に関する条例）」である。

この条例は、公共の利益を保護するとはいえ私権の制限をともない、特に、わが国では初めて自治体の条例によって、特定商品の販売を禁止する内容をふくんでいるだけに、条例の根拠を明確にすると同時に、「近畿一、三〇〇万人の生命の水がめをこれ以上汚してはならず、美しい琵琶湖を次代に引

き継ぐ。そのためには多少の不便は忍ぼうという県民のコンセンサス」が絶対条件になってくる。しかし、近年の琵琶湖を取り巻く環境を考えるに、もう一度この条例について考え直す時期に来ているように思える。

そこで、本稿では「琵琶湖条例」の問題点を整理すると同時に、条例制定後の住民の意識構造を説明し、最後に、今後の課題を明確にする。

一 琵琶湖条例の問題点

—「公共の利益」と「企業の論理」—

「琵琶湖条例」制定に際して、滋賀県はひとつの選択をせまられた。すなわち、昭和五〇年代に入り、琵琶湖の富栄養

化が進行する中で住民団体からの合成洗剤撤廃運動の高まりなどから「公共の利益」をとるか「企業の論理」を貫くかの選択である。「公共の利益」とは、琵琶湖が近畿一、三〇〇万人

の生命の水がめであるという立場から琵琶湖の水をこれ以上汚さず、再び清澄な水をよびもどすということである。「企業の論理」とは、言え換えるならば「経済活動の自由」であり、「企業の利潤第一主義」である。つまり、資本主義経済における企業の生産活動は利潤追求を目的として行われるものであり、その商品が反社会的なものでない限り、その行為は正当なものである。しかし、現代社会のように技術革新が急激に進み、その結果生まれてくる環境問題に対する対策がソフト面（法令による取り締まり等）・ハード面（廃棄物処理施設等）とも立ち遅れている状況の中では、企業経営の営利性とともに公共性が大きな問題点となってきた。確かに、日本国憲法第二二条では「何人も、公共の福祉に反しない限り、居住移転及び職業選択の自由を有する」と定め、経済活動の自由を認めている^①。しかし、ここで重要なことは「公共の福祉に反しない限り」の解釈である。公共の福祉とは、個人的な幸福や権利に対して、国家または社会全体の福祉をさし、たとえ基本的人権といえども公共の福祉を害することはできないし、必要があらば基本的人権を制限しうる場合があると

いうことである。だからこそ、合成洗剤の販売が公共の福祉（琵琶湖の水質保全）に反するかどうか、ひとつの争点となってくる。

しかし、ここで付け加えておくが、ある学者が「具体的に何が「公共の福祉」であるかは、いつでもハッキリしているわけではない。私的所有に基礎をおく現在の経済体制を認めたままでは、むしろ反対に、この概念はとくに経済的優越者である支配層にとって「福祉」だと考えられるものと代置されやすいから、使いようによっては危険至極なものとなる。

とくに人身の自由や精神の自由という、民主主義の骨幹をなす理念に対して「公共の福祉」を振りかざすことになれば、基本的人権は空虚な言葉に帰してしまっらう^②」^③と言っているように「公共の福祉」の概念をとりちがえ、時の権力者がその濫用をすると、戦前の日本のように国民の人権規定は現実には有名無実になってしまふ危険性があることを我々は忘れてはならない。琵琶湖条例の制定過程においてもこの「公共の利益」と「企業の論理」が交錯する中でひとつの結論が出されたわけだが、その結論にもいくつかの問題点が残された。それを、問題点の法的検討を中心に考察してみたい。

「琵琶湖条例」は前文、六章（三二条）から成る。条例の目的は第一章にも記されているように「琵琶湖の環境保全を

図る」すなわち「琵琶湖の富栄養化防止」にある。富栄養化とは「湖沼に流れこんだリンや窒素のような栄養物質が水と泥のなかにしだいに蓄積し、生物の生産量がふえていく過程である。富栄養化は植物プランクトンの大増殖（赤潮）による水質悪化をまねく。つまり、プランクトンが増えたと湖水中の有機物の濃度が高まって水質が悪くなり、また、特定の微生物が出す物質のために水にいやな臭いがついたりする。」³ことであり、その主要な原因物質である窒素とリンを削減することをめざしてこの条例は制定された。この条例の第一の特色は「合成洗剤の使用、贈与、販売の禁止」を定めた第一七・一八条の条項である。

第一七条 何人も、県内において、リンを含む家庭用合成洗剤を使用してはならない。

何人も、県内に住所または居住を有する者に對し、リンを含む家庭用合成洗剤を贈ってはならない。

第一八条 物品の販売を業とする者、その他いかなる名義をもつてするを問わず対価を得て行なう物品の供給を業とする者は、県内において、リンを含む家庭用合成洗剤を販売し、または供給してはならない。

しかし、これらの条項にもいくつかの問題が指摘される。まず、「リンを含む家庭用合成洗剤」は規制の対象であるが、リンを含まない家庭用合成洗剤（無リン合成洗剤）は規制の対象外であることである。すなわち、完全なものとはいえない。確かに、この条例は富栄養化の主因である窒素、リンを規制するために定められたものであり、その意味で充分かもしれないが、無リン合成洗剤も合成洗剤であり、合成洗剤自体の問題点（次項参照）は何も解決されていない。

また、これらの規制のうち処罰されるのは「販売」違反だけで「使用・贈与」違反には拘束力がない。つまり、汚染の直接原因者である使用者に対しては何の罰則規定もなく、間接原因者である販売者に対してのみ罰則規定がある。また、違反して合成洗剤を販売した場合、ただちに処罰されるのではなく、まず、販売を中止するよう指導・命令を受け、それでも従わない場合に初めて処罰される。

次に、工場排水や農業排水、生活雑排水についての規制である。工場排水について定めるのは第七条と第一五条である。

第七条 指定施設を設置する工場または事業場から公共用水域に排出される水の窒素またはリンに係る排水基準は、規則で定める。

第一五条 県内において排水を排出する者は、当該工場

等の排出口において排水基準に適合しない排水水を排出してはならない。

しかし、ここで問題となるのは「公共用水域」の概念で、これは、水質汚濁防止法（昭和四五年法律第一三八号）第二条第一項に定義されている。これによると『この法律において「公共用水域」とは、河川、湖沼、港湾沿岸海域、その他公共の場に使される水域及びこれに接続する公共溝渠、かんがい用水路その他公共の用に供される水路（下水道法第二条第三号及び第四号に規定する公共下水道及び流域下水道であって、同条第六号に規定する終末処理場を設置しているもの（その流域下水道に接続する公共下水道を含む。）を除く）をいう。』と規定されているが、この定義では、下水道法に規定する公共用下水道および流域下水道であって終末処理場を設置するものは「公共用水域」に入らないことになっている。つまり、工場排水を下水道に直結しておけば、第五条の適用を受けず排水基準以上の窒素・リンを含んでも何ら条例に違反していないことになる。これは、下水道に入った排水は終末処理場で下水処理されるので問題ないという根拠からだが、現在の下水処理技術では完全に窒素・リンを除去できないという指摘もある。また、工場排水に含まれる重金属、化学物質は現在の下水処理法、活性汚泥法（バクテリアに下

水中の栄養分を食わせて、下水を水と汚泥に分離させるやり方）では処理できないし、分離された汚泥に付着した重金属は、焼却の際に排ガスとともに大気へ放出され、土壌汚染にもつながる。これら重金属、化学物質はバクテリアの栄養分にならないばかりか、その働きを弱めたり、殺したりする。⁽⁴⁾このことも我々は忘れてはならない。確かに、滋賀県では閉鎖性水域である琵琶湖の水質保全、特に富栄養化防止の観点から、汚水処理には高度処理方式（従来の方法ではなく窒素、リンの除去を目的とした高度処理）を導入するとともに、その効果をできるだけ早期に発揮させるため、当面汚濁負荷の大きい市街地を中心に整備を進めている。⁽⁵⁾しかし、下水道普及状況は昭和六二年度で一七・一％にすぎない。これは、全国平均の三九・〇％（昭和六二年度）と比べても、まだまだ低い状況である。今後、こうした下水道の普及を高めることが、琵琶湖の水質保全にとって重要な要因であることは確かだが、その反面、下水道整備を最重点事業として取り組まれている琵琶湖総合開発事業が琵琶湖の自然を破壊し、水質悪化を招く湖岸の改変、人工化を進めていることは行政事業が大きな矛盾をかかえていることを意味している。このように、この条項にも大きな問題点を残しているといえる。

次に、農業排水、生活雑排水に関する規定だが、これは第

二二条以下三条で規定されている。

第二一条 農業に従事する者は、県内において、窒素・リン含有物を含む排水をみだりに公共用水域に排出しないよう、適正に肥料を使用し、および用水を管理しなければならない。

第二二条 畜産業に従事する者は、県内において、家畜の糞尿を公共用水域に排出しないよう、その処理施設の設置に努めるとともに、土壌還元の方法等により適正に処理しなければならない。

第二三条 何人も、県内において、食物残渣等をみだりに雑排水を含めて公共用水域に排出しないよう努めなければならない。

しかし、これらの条項に関しても拘束力はなく、単なる訓示規定にとどまっている。だが、図一のごとく昭和五五年における窒素とリンの発生源別負荷量を見ると窒素の場合、家庭系（一九％）、農業系（二〇％）、リンの場合、家庭系（三六％）、農業系（八％）である。

つまり、特定の工場排水などによる水質汚濁と違って、閉鎖性水域の富栄養化を防止する対策は極めてむずかしい。特に琵琶湖のような巨大な湖で、県土の大半を流域とするところでは、生活、生産の過程で排水されるすべてのものが富栄

養化と関わってくるからである。その中でも工場

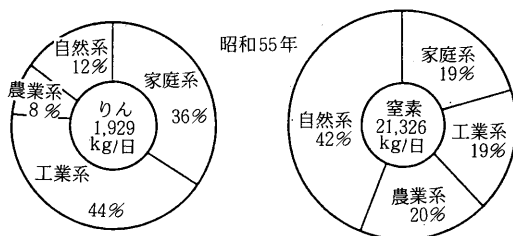
や事業場の排水は、それぞれの処理施設で高次処理を加えることによって富栄養化の原因となる窒素やリンをカットすることができ、農業のよう

なノンポイントソース（面的汚染源）は、こうした処理は不可能に近い。そこで本県では「クリー

ン・リサイクリング農業」を合言葉に、用排水の回復利用への転換、肥料成分の流出、流亡を少なくする施肥田植機の導入や緩効性、被覆肥料の利用を図りつつ、肥料が流出しやすい代かきから田植期の施肥を抑えるなど施肥方法の改善と水監視を徹底している。

一方、家庭雑排水はこれを受け入れる下水道の整備が立ち遅れ、普及まで相当年月がかかることから、有リン合成洗剤の

図1 窒素・リンの発生源別負荷量



(出所 湖国21世紀研究会編「滋賀 その実像と潮流」P139)

使用を条例で禁止するとともに、戸別の浄化装置や台所流し台のストレーナーなどの開発、普及を図っている。今後、下水道計画との整合を図りながら、し尿との合併処理を推進しなければならぬが、技術的処理には限界があり、自然の生態系を壊さないよう、できる限り汚濁の発生を少なくする新しいライフ・スタイルを追求する必要がある、廃食油を回収して石けんを作るなど様々な生活実践が展開されている⁶⁾。

最後に、この条例が全県一律規制でなかった点について考える。つまり、条例では工場・事業場からの窒素、リンの排出規制（第十五条）、リンを含む家庭用合成洗剤の使用及び販売の禁止（第一七・一八条）、肥料の適正使用等の義務（第二一条）、家畜の糞尿の適正処理等の義務（第二二条）も

琵琶湖へ流入しない河川の流域は適用除外区域となっている。これは、滋賀県という地域範囲においてだけ規制の効力がおよぶということで、琵琶湖に流入しないで隣接の府県に流入していく河川ならびに、琵琶湖から流出していく河川（瀬田川）は、琵琶湖の富栄養化に影響がないので規制する理由がないということであるが、同じ県内において規制を受ける地域と受けない地域があるというのも大きな問題点であるし、他府県への流出はかまわないというのも割り切れないものが残る。何よりも環境問題とは全世界的な問題であり、環境保

全に対しては地域やイデオロギーを越えた部分で取り組むべき問題である。そうした意味で、琵琶湖条例が全県一律規制でなかったことは、今後に大きな問題を残したといえる。

このように「琵琶湖条例」は、いくつかの問題点を残したまま施行され、それらは解決されないまま今年の七月で九年がたとうとしている。しかし、条例というのはあくまでもひとつの規範でしかなく、それを守る（運用）のは地域住民であり、琵琶湖の水質保全についての主体者は滋賀県民一人一人なのである。そこで、条例制定後、滋賀県民の琵琶湖に対する意識がどのように変化してきたのか、意識構造の解明を次項で行ないたい。

二 琵琶湖条例と住民意識

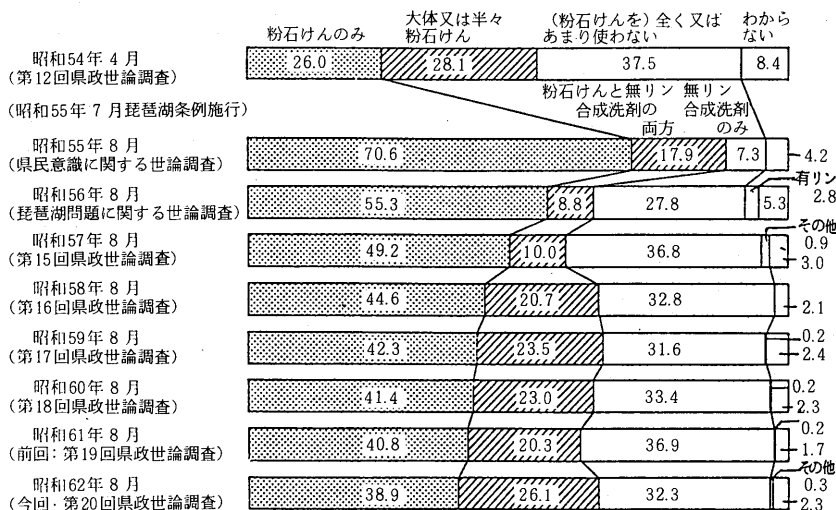
「琵琶湖条例」が制定された背景には、近畿一、三〇〇万人の生命の水がめをこれ以上汚してはならず、そのためには多少の不便は忍ぼうという県民のコンセンサスがあった。その合意形成に具体的な役割を果たしたのが、合成洗剤から粉せっけんに切り換えようという住民運動であった。つまり、この住民運動の真の目的は合成洗剤の追放であり、粉せっけんへの転換であった。しかし、実際に制定された条例は、リンを

含まない合成洗剤は規制の対象外になった。つまり、この条例では無リンであれば合成洗剤を使用してもかまわないと規定したことになる。そこで、合成洗剤の問題点として二つの側面があることをここで整理しておきたい。ひとつは、健康障害の問題（健康面・安全性）であり、もうひとつは、水質問題（環境面）である。今回の条例では後者の解決を全面に取り上げ、前者の方はまったく問題にされなかった。つまり、有リン合成洗剤を全面廃止しても健康面はまったく解決されず、環境問題においても富栄養化への歯止めだけにとどまり、それ以外の水質悪化の原因を除去することはできないということである。

次に、無リン合成洗剤の問題点について述べたい。まず、健康面では手荒れや発ガン性など様々な問題点が指摘されている。つまり、「無リンなら安全無害」という誤解も広がっているが、人体の安全性で問題になるのはリン酸塩ではなく、界面活性剤⁽⁷⁾でむしろ無リン合成洗剤はリン酸塩を除いた欠点を補うために界面活性剤を二―三%余計入れている。現在、合成洗剤の有害性については、いろいろな論議がでているが、国は有害であるということを認めていない。ただ、合成洗剤の場合、粉せっけんという代替品があるわけで、「疑わしいものは使用せず」という原則を貫いてもいいのではないかと

考える。もうひとつ、環境面では、合成洗剤によって生態系の浄化能力を低下させる面もある。これは、現在の下水処理法（活性汚泥法）では、バクテリアが有機物を分解して水を浄化する機構になっているが、合成洗剤の毒でバクテリアが死んだり、弱ったりして浄化能力を減退させたりする。また、南湖を中心とした干拓埋立や湖岸の埋立、湖岸道路建設により下水浄化作用が高い水生植物帯（ヨシ帯等）が破壊されていることも大きな問題点である。このように、琵琶湖条例は多くの問題点を残し、水質汚濁に関しても横ばい状態が続く現在、我々は再度条例を作りあげた時の県民のコンセンサスを確認する必要がある。つまり、実際に洗剤を選択し、使用するのは県民であり、その県民の環境保全に対する意識が、条例制定以後、低下していること（粉せっけん使用者の激減）が何よりも最大の問題点であると考ええる。（図―2参照）粉せっけん使用者が激減している原因は①コンパクト洗剤（無リン洗剤）が爆発的売れゆきで家庭に進出したこと、②全自動洗濯機の普及で粉せっけんがさらに敬遠されたこと、③「せっけん運動」を知らない世代や県外からの転入者が増えてきたこと、④行政サイドの環境問題に対する楽観性（行政・県には洗濯洗剤の全国販売シェアのうち粉せっけんがわずかに七%しかない状況の中で、滋賀県のせっけん使用状況は大健闘

図2 洗剤使用の経年変化



(出所 滋賀県「第20回滋賀県政世論調査」P 72)

であるという見方がある。)などが考えられる。

三 今後の課題

前述のごとく、琵琶湖の水質汚濁に対する住民の意識は低下し、「琵琶湖条例」制定前後の住民意識の高まりは、今では過去のものとなり、何ともさびしいかぎりである。

また、それを結びつけるはずの「琵琶湖条例」が無リン合成洗剤の台頭などにより、有名無実になってしまったことも、琵琶湖の水質保全にとって悲観的な状況である。しかし、多くの問題点を含んでいる「琵琶湖条例」も琵琶湖の環境保全をめざすそれぞれの役割を明確にした意義は大きい。だから、今後この条例の良い部分は残し、現実にはそぐわない部分は修正することが急務であると考えらる。

確かに、条例の修正や合成洗剤の粉せっけんへの転換がすぐに水質汚濁解決につながるとは考えにくい。それは、住民と環境の間には様々な媒介(たとえば地域社会であり、そこに存在する社会構造である。)があり、県民のモラルが向上したとしても、多元的に取り組まなければ解決できないほど琵琶湖の水質汚濁は複雑・多様化している。すなわち、企業の利潤第一主義(営利性)や第二次・第三次産業中心の産業

構造など個人の力ではなかなか変革できない問題も多い。しかし、今は一人一人が出来る事を確実にやり通す時期ではないかと考える。

おわりに

本稿では、「琵琶湖条例」の問題点を中心に分析し、我々が今、何をすべきかを明確にしてきた。しかし、まだまだ不十分な部分も多く、今後、条例の制定過程における住民団体、企業側（洗剤工業会）、行政（県）の活動内容・考え方など、さらに綿密な研究を進めたい。

最後に、私自身、滋賀県民の一人として琵琶湖の水質保全に対する責務と主体性を認識するため、「琵琶湖条例」の原文の一部を明記し結びにかえたい。

「悠々の歴史をつづりながら、さまざまな人間活動を支えてくれた琵琶湖を、今、われわれの世代によって汚すことは許されない。水は有限の資源であり、琵琶湖はまさにその恩恵に浴する人々にとっての生命源であり、深い心のよりどころである。われわれは、幾多の困難を克服して、この水と人間との新しい共存関係を確立していかなければならない。」

〔註〕

- (1) 『日本国憲法』には、営業の自由は明記されていないが、憲法第二二条にかかげる「職業選択の自由」に含まれると一般的に考えられている。しかし、営業の自由が可能であるためには、職業選択の自由だけでなく、経済活動の自由が保障されていなければならない。営業の自由は、単に、「営業することの自由」
- Ⅱ 開業の自由、営業の維持存続の自由、廃業の自由だけでなく、営業活動の自由も含まれている。営業活動の自由は、むしろ、「財産権の行使の自由」と解することができる。（池田政章、阿部照哉「ワークブック憲法」、有斐閣選書、一九七二年、一一八頁。）
- (2) 小林道樹「憲法を読む」、岩波新書、一九六六年、七六頁。
- (3) 吉良竜夫編「水資源の保全―琵琶湖流域をめぐる諸問題―」、人文書院、一九八七年、一一九―一二〇頁。
- (4) 鈴木紀雄、アイリリン・M・スミス、渡辺武達編「琵琶湖と富栄養化防止条例」、市民文化社、一九八一年、一四五―一四八頁。
- (5) 滋賀県生活環境部環境室編「昭和六三年版環境白書」、滋賀県環境保全協会、一九八九年、八六頁。
- (6) 湖国21世紀研究会編「滋賀その実像と潮流」、滋賀県統計協会、一九八七年、一三八頁。
- (7) 「洗剤の成分は、まず大きく主剤といわれる界面活性剤と助剤の二つにわけることができます。（中略）洗剤の成分から汚れを引き離し水の中に溶かして、汚れを落とす主役がこの界面活性剤です。界面活性剤の種類の違いで石けんと合成洗剤にわかれ

ます。石けんの界面活性剤は、脂肪酸塩のみが使われています。合成洗剤の界面活性剤には、現在主流であるLAS以下、AOS、AES、SASなど十数種類のものがあります。」(三上美樹、藤原邦達、小林勇編「図説 洗剤のすべて」、合同出版、一九八三年、六八頁。)

(8)「粉せっけん」の場合、合成洗剤と比べ溶けにくい。そのため湯を使った方が効果的である。しかし、全自動洗濯機だと湯が使用できないため、粉せっけんが敬遠された。

(9)「洗濯(家庭) 用洗剤の月産量を見ると、昭和五三年度にはじめて無リン合成洗剤が登場した時は、粉せっけん六・〇%、合成洗剤九四%(有リン(九一・九%)、無リン(八・一%))、であったが、昭和五九年度には、粉せっけん七・二%、合成洗剤九二・八%(有リン(七・三%)、無リン(九二・七%))になった。現在では、さらに無リン合成洗剤の割合が増加していると推測できる。

(滋賀県立大津商業高校)